

Article

« Réflexions »

Gérard Hébert

Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 37, n° 2, 1982, p. 420-430.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/029263ar>

DOI: 10.7202/029263ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

privilèges acquis; et qu'une des formes de l'équité sociale est de respecter un minimum de parité entre les conditions de travail et la productivité du secteur public par rapport à celles qui prévalent dans le secteur privé.

Le régime québécois des secteurs public et parapublic

Réflexions

Gérard Hébert

Les réflexions que l'on peut faire sur les négociations dans les secteurs public et parapublic sont multiples et de différente nature. Je laisse délibérément de côté les aspects techniques pour m'attacher à quelques considérations de base. Même si certaines paraissent loin des réalités contraignantes du déroulement des négociations, le lien existe, et de façon impérieuse. Plusieurs difficultés que nous connaissons à l'heure actuelle viennent peut-être de ce qu'on a trop discuté de méthodes et de procédés, pas assez de la logique et des principes qui animent un régime cohérent et viable de relations du travail. Commençons par un rappel de quelques éléments d'histoire.

Jalons d'histoire

Il y a vingt ans, il n'y avait aucun droit de grève dans les services publics. La *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés* avait une portée très large¹: aucun employé d'aucune municipalité, pas plus que les employés de tout service public, par exemple ceux d'une petite entreprise de camionnage, ne pouvaient recourir à la grève. Tout conflit devait se régler par arbitrage obligatoire et exécutoire. Pour ce qui est des fonctionnaires provinciaux, ils n'avaient même pas le droit de négocier collectivement.

C'est le *Code du travail*, en 1964, qui a introduit les principales dispositions que nous connaissons aujourd'hui, en particulier l'extension du droit de grève à tous les salariés syndiqués, sauf les policiers et les pompiers municipaux². Même si l'adoption du Code constitue, pour cette raison, la date magique du régime, il y a aussi d'autres dates d'importance. Le processus qui a modelé les négociations du secteur public et parapublic avait débuté quelques années plus tôt, et il s'est poursuivi, en un sens, jusqu'en 1972.

L'événement qui a déclenché le mouvement de syndicalisation et de centralisation que nous avons connu depuis vingt ans fut l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1961, de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*³. La négociation dans les hôpitaux était, auparavant, restreinte et morcelée. Sur

* HÉBERT, Gérard, École de relations industrielles, Université de Montréal.

1 S.Q. 1944, c. 30.

2 S.Q. 1964, c. 45.

3 S.Q. 1960, c.

près de 300 hôpitaux au Québec, il n'y en avait pas 100 où l'on trouvait un syndicat; et celui-ci, le plus souvent, ne regroupait que les employés manuels. En tout, environ 10,000 syndiqués dans les hôpitaux du Québec. Et l'on comptait alors autant de négociations et de conventions collectives différentes qu'il y avait d'hôpitaux syndiqués. Suite à la mise en application de l'assurance-hospitalisation, des syndicats se fondent partout au rythme de 20, 30 ou 40 par année. Cinq ans plus tard, il y avait près de 50,000 salariés syndiqués, et ils se retrouvaient dans presque tous les hôpitaux du Québec⁴.

Parallèlement à ce développement, les institutions se regroupaient pour fins de négociation. À l'été de 1963, une sentence arbitrale visait 10 hôpitaux et 5,000 employés de la région de Montréal. En 1964, pour plus de 200 hôpitaux syndiqués, il ne restait qu'une douzaine de négociations importantes. Au mois d'août, on parle d'une grève générale qui impliquerait 20,000 employés à Montréal, Hull, Joliette et quelques autres villes; le conflit se régla, à la dernière minute, dans une nuit de négociation au téléphone. L'année précédente avait vu la première grève d'infirmières, à l'hôpital Ste-Justine de Montréal, du 30 septembre au 2 novembre 1963⁵.

Toutes les conventions collectives signées en 1964 venaient à échéance à la même date, le 31 décembre 1965. L'année 1966 vit donc la première ronde de négociation provinciale dans les hôpitaux, et la première grève générale. Même si un grand nombre de chefs syndicaux et d'analystes des relations du travail avaient déclaré, au moment de l'adoption du *Code du travail* en 1964, que le nouveau droit de grève ne devait servir que de menace, pour stimuler la négociation, un vote de grève fut pris parmi les employés d'hôpitaux, et l'ordre de grève générale fut lancé à la fin du mois de juin 1966. On espérait que la grève ne durerait que quelques jours; elle a duré plus d'un mois⁶. Le Québec était entré dans l'ère des grèves du secteur public et parapublic.

Chez les enseignants, le point de départ était différent. En vertu d'une loi adoptée au cours des années 40, tous les professeurs de l'enseignement public devaient appartenir obligatoirement à la Corporation des instituteurs et institutrices catholiques (C.I.C.)⁷. Comme la Corporation faisait office d'agent négociateur pour les enseignants de plusieurs commissions scolaires, on était déjà en présence, dans tous les centres importants du Québec, d'une syndicalisation massive⁸. Mais les négociations étaient morcelées, autant que les commissions scolaires elles-mêmes. Le regroupement a débuté à l'occasion de la formation des 55 commissions scolaires

4 Gérard HÉBERT, «Les hôpitaux, les syndicats et l'État», *Relations*, 25, 299 (novembre 1965), pp. 314-316. Voir aussi Gérard HÉBERT: «La négociation du secteur public provincial: histoire et cadre institutionnel», dans *La gestion des relations du travail au Québec*, publié sous la direction de Noël Mallette. Montréal, McGraw-Hill, 1980 (642 p.), pp. 547-565.

5 *Ibid.*

6 Gérard HÉBERT, «Le conflit des hôpitaux et ses implications», *Relations*, 26, 308 (août-septembre 1966), pp. 244-247.

7 S.Q. 1946, c.

8 Louis-Marie TREMBLAY, «Panorama du syndicalisme Québécois», *Annuaire du Québec 1974*, pp. 584-585.

régionales en 1964. À ce moment, les enseignants devaient encore soumettre leurs conflits à l'arbitrage. Ils furent placés sous l'autorité du *Code du travail* en 1965. Les années 1965 et 1966 virent de nombreux arrêts de travail; certains regroupaient les enseignants de plusieurs commissions scolaires⁹. C'est l'accumulation des conflits de 1966 qui provoqua l'adoption du projet de loi 25, au début de 1967; celui-ci imposait la négociation provinciale pour le secteur de l'enseignement¹⁰. Contrairement aux syndicats d'employés d'hôpitaux qui, quelques années plus tôt, ont appelé le gouvernement aux différentes tables de négociation et qui l'ont invité à centraliser le processus, c'est une loi qui a forcé la centralisation des négociations dans le monde de l'enseignement.

Quant aux fonctionnaires, ils ont obtenu, en 1965, le droit de négocier collectivement et de recourir, moyennant certaines conditions minimales, à la grève comme moyen de pression¹¹. La loi elle-même imposait tout de suite une forte centralisation: elle accordait l'accréditation au Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec (S.F.P.Q.) pour représenter tous les employés manuels et tous les fonctionnaires salariés au sens du *Code du travail*. Les autres unités d'accréditation ne visent que des groupes relativement restreints, comme les enseignants de l'État du Québec, les professionnels à l'emploi du gouvernement et les agents de la paix.

Ainsi la transformation s'était faite dans l'espace de quelques années. Le *Code du travail* fut adopté à l'été de 1964; les employés d'hôpitaux y étaient immédiatement assujettis. Les enseignants y furent intégrés en 1965¹², l'année même où les fonctionnaires obtinrent le droit de négocier. Le S.F.P.Q. signa sa première convention le 28 mars 1966¹³, les hôpitaux connurent leur première grève générale au mois de juillet de la même année. On considère habituellement que ces deux négociations forment la première ronde de négociation provinciale au Québec. Le bill 25 prévoyait plusieurs étapes, de sorte que la première négociation provinciale dans le monde de l'enseignement ne se termina qu'en novembre 1969, alors que les hôpitaux achevaient leur deuxième ronde de négociation provinciale, à peu près en même temps que les fonctionnaires provinciaux.

La troisième ronde, celle de 1971 et 1972, allait en quelque sorte compléter la mise en place de la structure d'ensemble. La loi 46 en fixa le fondement légal¹⁴; les forces syndicales et les circonstances lui ont donné sa forme particulière. De toutes les négociations des secteurs public et parapublic, ce fut d'emblée la plus centralisée et la plus percutante, avec le front commun des trois centrales, la grève illimitée dans tout le secteur public et

9 Gérard HÉBERT, «Les enseignants, les commissions scolaires, l'État et le public», *Relations*, 27, 313 (février 1967), pp. 41-44.

10 *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*. S.Q. 1966-67, c. 63.

11 *Loi de la fonction publique*, (Bill 55). S.Q. 1965, c. 69.

12 *Loi modifiant le Code du travail* (Bill 15). S.Q. 1965, c. 50.

13 Gérard HÉBERT, «La négociation collective chez les fonctionnaires», *Relations*, 26, 301 (janvier 1966), c. 12.

14 *Loi du régime de négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux*. L.Q. 1971, c. 12.

parapublic, le défi des injonctions visant dix hôpitaux psychiatriques ou à soins prolongés, la condamnation et l'emprisonnement des trois chefs syndicaux, les grèves de mai, et finalement l'émiettement du front commun¹⁵.

Si la décennie de 1960 a vu la mise en place des structures de négociation provinciale, celle de 1970 les a solidement raffermies, même si l'on a pu y remarquer une légère décentralisation des négociations, et un certain étalement dans les dates d'échéance des conventions collectives. De massifs et concentrés qu'ils avaient été en 1972, les arrêts de travail sont devenus sporadiques et dispersés; ainsi, ils se sont échelonnés tout au long des deux années qu'a duré la quatrième ronde, 1975 et 1976. C'est cette ronde qui a vu naître le commissaire aux services essentiels pour les hôpitaux, et les commissaires aux différends scolaires¹⁶. Ce n'est plus une loi spéciale, mais plusieurs qu'il fallut adopter pour finalement résoudre le conflit¹⁷.

Dans la dernière ronde que nous ayons connue, celle de 1979-1980, les négociations furent encore plus étalées que lors de la quatrième ronde. Les conventions collectives des fonctionnaires et celles des salariés du cartel des organismes professionnels de la santé (C.O.P.S.) se terminaient un an plus tôt que les autres, le 30 juin 1978. Mais les négociations se prolongèrent tellement que ces conventions se signèrent à peu près en même temps que celles de tous les autres groupes, employés des hôpitaux et du secteur scolaire. Point n'est besoin de rappeler que c'est au cours de cette cinquième ronde qu'est apparue la formule selon laquelle les services essentiels seront négociés ou finalement déterminés par la partie syndicale, et qu'ont été créés les deux conseils d'information, l'un visant les services essentiels dans les affaires sociales, l'autre l'information générale sur la négociation des secteurs public et parapublic¹⁸.

Phénomène qui n'est certainement pas le fruit du hasard, toutes les conventions actuellement en vigueur viennent à échéance le 31 décembre 1982, y compris certaines conventions majeures du secteur péripublic. Les acteurs ont déjà commencé à établir leurs positions respectives et à se compromettre publiquement à leur sujet. À quoi ressemblera la sixième ronde qui va bientôt s'engager? À celle de 1972, en plus dur ou en plus subtil? Ou à quelque chose de nouveau, encore jamais vu, pour le meilleur ou pour le pire? Le contexte économique-politique des coupures budgétaires ne facilitera pas les choses.

Mais mon propos n'est pas de jouer au prophète. Sur l'arrière-plan d'histoire que je viens d'évoquer, je voudrais plutôt souligner quelques équivoques du régime dans son ensemble.

15 Jean BOIVIN, «La négociation collective dans le secteur public québécois: une évaluation des trois premières rondes (1964-1972)», *Relations industrielles*, 27, 4 (octobre 1972), pp. 679-708.

16 *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail* (P.L. 253). L.Q. 1975, c. 52. *Loi concernant le maintien des services dans le domaine de l'éducation et abrogeant une disposition législative* (P.L. 23). L.Q. 1976, c. 29.

17 P.L. 23 (voir note précédente) et *Loi concernant les services de santé dans certains établissements* (P.L. 61). L.Q. 1976, c. 29.

18 *Loi modifiant le Code du travail* (P.L. 59). L.Q. 1978, c. 52.

Équivoques du régime

Le régime de relations du travail instauré par l'ancienne *Loi des relations ouvrières* et confirmé par le *Code du travail* a été conçu pour s'appliquer à des unités relativement restreintes, rarement plus étendues qu'un établissement, jamais à un secteur tout entier. Depuis l'accréditation jusqu'au règlement des griefs, les rapports qu'encadrent les dispositions du Code visent un groupe de salariés qui travaillent dans un lieu déterminé et qui dépendent d'un employeur immédiatement responsable de leurs activités. C'est ce régime qu'on a voulu transposer à tout le secteur public et parapublic. Il s'y appliquait si mal qu'il a fallu en modifier plusieurs dispositions fondamentales pour l'y faire fonctionner. Ainsi, les unités de négociation ne dépendent plus du regroupement volontaire des salariés mais de différentes lois: c'est le projet de loi 55 qui a déterminé les unités de négociation des fonctionnaires, et, tout récemment encore, une modification à la loi a été introduite pour respecter la volonté d'un groupe particulier¹⁹. Chez les enseignants, c'est le projet de loi 25 qui a dû imposer la négociation provinciale. Avant chacune des trois rondes de la décennie de 1970, une loi nouvelle a déterminé les structures de négociation qui s'appliqueraient dans chacun des cas²⁰.

Il s'agit là d'une première équivoque, qui souligne une différence fondamentale entre la négociation du secteur privé et celle du secteur public. On n'a pas laissé les groupes se former selon la volonté des intéressés, mais on a déterminé les unités de négociation par législation. Il y a une exception d'importance: le front commun n'est pas le fruit d'une législation mais de la volonté des centrales syndicales. Par contre, on peut dire, en un sens, que les centrales n'avaient guère le choix: une fois le regroupement effectué comme il l'avait été par les lois 46, 95 et 55²¹, les syndicats avaient tout intérêt à franchir la dernière étape de la centralisation. Mais on est loin, très loin, de l'article fondamental du *Code du travail*, qui stipule que «tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration» (art. 3).

Une seconde équivoque découle de la première. Le type de négociation qu'avaient en vue les auteurs du *Wagner Act* aux États-Unis et ceux des Lois de relations ouvrières au Canada ne pouvait avoir un effet direct sur une tranche significative du revenu national, encore moins des dépenses publiques. Les comparaisons entre les différentes unités de négociation ont tou-

¹⁹ *Loi de la fonction publique* (S.Q. 1965, c. 69), remplacée par la *Loi sur la fonction publique* (P.L. 50). L.Q. 1977-1978, c. 15, *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique* (P.L. 22), L.Q. 1981, c.

²⁰ *Loi du régime de négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux* (Bill 46), L.Q. 1971, c. 12. *Loi sur les négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux* (Bill 95), L.Q. 1974, c. 8. *Loi sur l'organisation des parties patronale et syndicale aux fins des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux* (P.L. 55), L.Q. 1978, c. 14.

²¹ *Ibid.*

jours constitué l'argument qu'on a privilégié à toutes les tables de négociation. Le mécanisme assure une adaptation progressive des conditions de travail aux situations changeantes de l'économie. Le bloc énorme de la main-d'oeuvre directement touché par chaque négociation des secteurs public et parapublic rend ce mécanisme totalement inopérant. Ce n'est plus d'adaptation progressive et interdépendante qu'il s'agit mais d'une imposition de conditions et de conséquences majeures à toute l'économie.

Une autre différence, connexe à la précédente, vient du fait que les employeurs du secteur privé, contrairement au secteur public, ont à faire face à un marché de concurrence - une concurrence plus ou moins intense selon les cas mais toujours présente - pour écouler leurs produits. La négociation collective s'y fait, en quelque sorte, les yeux fixés sur deux marchés, celui du produit et celui du travail. L'impact de ce double marché établit un cran d'arrêt dans toutes les négociations du secteur privé. Il en va tout autrement dans le cas des services fournis par le secteur public et parapublic. Il s'agit là de marchés captifs et de monopoles parfaits, ou presque. L'évolution des slogans syndicaux au cours des deux dernières décennies en apporte une preuve inattendue, candide ou cynique, selon le point de vue de chacun. Alors que les campagnes syndicales des années 60 tournaient autour du thème: «Il faut cesser de traiter les employés du secteur public comme des citoyens de seconde classe», celles des dernières années mettent de l'avant l'idée d'entraînement du secteur privé par la locomotive du secteur public. En ce sens également, la transposition du régime de négociation du secteur privé dans le secteur public révèle une incohérence aux conséquences les plus graves. Il s'agit de deux réalités complètement différentes.

Un corollaire majeur de cette dernière équivoque se manifeste dans la diversité de l'impact de l'arme économique dans les deux secteurs. La grève dans le secteur privé atteint l'employeur dans ce qui constitue le motif fondamental de son activité, l'arrêt de la production, et, par ricochet, la perte de ses profits. À l'employeur public, la grève cause des ennuis, mais elle n'atteint qu'indirectement ses objectifs de base, qui sont d'ailleurs de nature politique. Par contre, elle atteint directement les tiers, le public, et souvent dans ce que chaque être humain a de plus personnel et de plus précieux, sa vie, sa santé, l'éducation de ses enfants, ses activités quotidiennes les plus importantes. C'est refuser d'admettre l'évidence que de soutenir qu'une grève dans le secteur public ressemble à une grève dans le secteur privé. Si nous sommes tous d'accord pour dire que la grève fait partie intégrante du processus normal de négociation collective, il faut peut-être conclure qu'une des plus grandes équivoques du régime est de vouloir appliquer le même instrument - apparemment le même levier de pouvoir - dans deux secteurs si fondamentalement différents.

Une autre équivoque se retrouve dans l'administration ou l'application de la convention collective. La convention provinciale a apporté aux salariés du secteur public des avantages marqués dans le domaine des salaires et des autres avantages monétaires. Mais les conventions collectives visent également une foule d'autres aspects, comme la détermination des modalités courantes du travail, les mouvements de personnel, l'assignation des congés

et le reste. Mis à part les principes généraux dans ce domaine, des dispositions particulières d'envergure provinciale s'appliquent si mal que, presque partout, des accommodements de tous genres existent, les règles provinciales sont constamment modifiées localement. Le problème tient finalement au fait que la convention collective n'est pas le fruit d'une négociation entre les parties qui l'appliquent, mais qu'elle ressemble à une loi qui vient de représentants éloignés, même si ceux-ci sont censés représenter les membres de la base, tant patronaux que syndicaux.

Cette mésadaptation au niveau local a entraîné comme conséquence une série de grèves en cours d'application de la négociation collective. Une étude récente a montré qu'au cours des années 1977 et 1978, entre la quatrième et la cinquième ronde de négociation, 28 établissements hospitaliers ont connu 35 conflits de cette nature, affectant 11,000 employés; ces grèves illégales ont fait perdre au-delà de 60,000 jours de travail entre deux négociations²². Dans les écoles, les négociations locales ou régionales, lors de la dernière ronde, ont entraîné tellement de difficultés qu'elles ont amené l'adoption d'une loi spéciale²³. La fonction publique semble avoir moins souffert de ce problème, sans doute à cause de sa plus grande homogénéité, et du plus petit nombre de personnes impliquées. Sauf quelques rarissimes exceptions, on ne trouve rien de semblable dans le secteur privé.

Une importante différence se manifeste également dans l'application du régime des griefs. Pour n'en donner qu'un indice numérique, on sait que le secteur privé a opté pour l'arbitre unique dans près de 90% des cas, alors que la moitié des griefs qui vont à l'arbitrage dans le secteur public sont entendus par un tribunal composé de trois arbitres, avec les délais qui s'ensuivent²⁴. Ainsi le délai moyen qui s'écoule de la nomination d'un arbitre à la décision rendue est presque deux fois plus long dans le secteur public que dans le secteur privé, sept mois dans le secteur public, quatre mois et demi dans le secteur privé²⁵. Et il s'agit là de moyennes: on connaît la longueur de certains délais. Faut-il mentionner que, dans le secteur public, c'est l'employeur, en fin de compte le gouvernement, qui assume les frais communs de l'arbitrage, contrairement à ce qui se fait dans le secteur privé?

Quoi qu'il en paraisse, l'analyse qui précède ne comporte par elle-même aucun jugement de valeur. Elle ne contient pas non plus de recommandation pour revenir à un passé que l'on croirait idyllique. Sans nier le degré de perfection qui peut exister dans les petites choses (*"small is beautiful"*), elle ne contient pas non plus l'éloge des petites unités aux dépens des grandes. Elle ne veut que souligner l'équivoque, sinon l'impossibilité qu'il y a à transposer le régime de négociation conçu par le *Wagner*

22 Chantal GAGNON, «Les arrêts de travail en cours de convention dans les hôpitaux du Québec, 1977-1978: étude analytico-descriptive des causes et des résultats». Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de Montréal pour l'obtention de la Maîtrise ès sciences, relations industrielles, décembre 1981.

23 *Loi sur certains différends entre des enseignants et des commissions scolaires* (P.L. 113). L.Q. 1980, c.

24 Conseil consultatif du Travail et de la Main-d'oeuvre, *Liste annotée d'arbitres de griefs*, en vigueur du 1er avril 1981 au 31 mars 1982. Montréal, C.C.T.M., pp. 206-219.

25 *Ibid.*

Act de 1935 dans le secteur public, tel que le Québec a tenté de le faire depuis 20 ans. Dans cette perspective, il est temps de dégager quelques perspectives et certaines observations encore plus fondamentales.

Perspectives et options de base

Les cinq rondes de négociation provinciale que nous avons connues depuis 15 ans ont grandement amélioré les conditions de travail des employés des secteurs public et parapublic. Elles ont même renversé le rapport traditionnel qui existait depuis toujours entre le secteur privé et le secteur public²⁶. Sur ce point il n'y a pas vraiment de discussion. La question des implications pour l'avenir est beaucoup moins claire.

Ces 15 ou 20 années d'améliorations constantes des conditions du travail ont créé un climat d'attente, stimulé sinon emporté par une inflation elle-même toujours à la hausse. Ce climat est foncièrement gompérien. Quelle que soit l'interprétation qu'en fassent les parties concernées, les résultats correspondent étrangement au mot fameux de Samuel Gompers: "*More!*" Comment parviendra-t-on à concilier les attentes créées tant par les négociations précédentes que par l'inflation courante avec les difficultés financières actuelles? Les centrales syndicales impliquées répondront-elles aux appels des hommes politiques à la modération, ou aux attentes, sinon aux besoins, de leurs membres?

Sur la base des expériences passées, il est difficile de s'attendre à autre chose qu'à un affrontement majeur. Jusqu'ici les affrontements se sont avérés trop payants pour ne pas vouloir y recourir encore²⁷. Le prochain se terminera-t-il par des concessions de la part du gouvernement ou de la part du mouvement syndical? Parions que le dénouement de la prochaine ronde ressemblera étrangement, compte tenu des circonstances, aux règlements des rondes précédentes. Mais au prix de quel affrontement? Et dans la ronde suivante? Jusqu'ici, tous les partis au pouvoir sont tombés à la suite d'une ou deux rondes de négociation des secteurs public et parapublic. S'il devait y avoir un jour un coup d'État au Québec, il pourrait très bien se produire à l'occasion d'une telle négociation.

Oublions les cataclysmes pour envisager une perspective plus optimiste. La centralisation extrêmement poussée que représente notre régime de négociation du secteur public pourrait-elle déboucher sur un nouveau contrat social? Pourrait-elle servir à établir les paramètres des conditions de travail pour toute l'économie, y compris le secteur privé? En d'autres mots, pourrait-elle préparer une éventuelle concertation de tous les agents économiques au plus haut niveau? Croire en une telle issue me semble oublier à la fois le contexte et l'histoire, pour rêver en couleurs. Par rapport au contexte, le secteur public a évolué selon une dynamique interne pratiquement sans

26 Gérard HÉBERT, «La négociation collective: bilan des années 1970», dans *La négociation collective en question. Onzième colloque*, École de relations industrielles, Université de Montréal, 1980, pp. 9-20.

27 Jean BOIVIN, "The Quebec I.R. System Presented to Non-Quebecers: The Public Sector", dans *Les relations industrielles au Canada: bilan et perspectives*. Association canadienne des relations industrielles. 17e congrès annuel, Montréal, juin 1980, p. 15.

relation avec le secteur privé; par contre, dans le secteur privé, on n'ignore pas impunément les contraintes du marché, y compris le marché international. Dans de telles circonstances, une concertation semble peu probable; c'est le moins qu'on puisse dire.

Mais je m'arrêterai plutôt à un autre aspect. Une concertation générale de tous les grands agents économiques et politiques, qu'on l'appelle social-démocratie ou autrement, exige une discipline de tous les participants. Rien ne nous a préparés, encore moins habitués, à une telle discipline. Pourquoi abandonnerait-on la technique de l'affrontement, quand elle nous a si bien servis jusqu'ici? Plus encore, s'agit-il d'un problème de relations du travail, ou ne sommes-nous pas au coeur même d'une philosophie sociale et d'une façon de penser? L'individualisme auquel nous ont habitués tant le régime capitaliste que les affrontements syndicaux ne nous quittera pas si rapidement. Nous avons vécu une période de croissance qui s'est faite en misant sur l'avenir. Il y en avait à la fois pour tous et pour chacun, et on croyait ferme qu'il y en aurait toujours davantage. Mais voici que les circonstances ont changé et que l'avenir apparaît moins certain. Un seul aspect semble assuré: le coût de nos emprunts grandissants, par suite même de l'inflation permanente, ne peut que se maintenir ou s'aggraver. En termes plus clairs, notre niveau de vie ne peut que diminuer. Nos appétits vont-ils diminuer pour autant, et aussi vite? On ne perd pas ses espérances du jour au lendemain. Les contraintes que nous commençons à subir ne nous ont pas encore fait assez mal pour que nous soyons pleinement conscients, comme société, des mutations qui s'opèrent en ce moment, et pour que nous acceptions maintenant les conclusions et les changements radicaux qui s'imposeront un jour.

Conclusions

Le risque est grand que nous continuions, au moins pour encore un certains temps, à vivre dans nos équivoques et nos illusions. Nous continuerons à croire qu'il est possible de transposer un régime de négociation privée dans le secteur public et parapublic. Pourtant la logique même parle en sens inverse. Le régime nord-américain de négociation collective a été taillé pour de petites unités, et nous l'appliquons, en une seule négociation, à près de 40% de tous les employés régis par convention collective, les autres 60% étant soumis à 5,000 ou 6,000 négociations différentes. Le régime privé contient ses propres contrôles et contrepoids par le jeu des marchés auxquels les parties ne peuvent se soustraire, alors que les services gouvernementaux sont en situation de monopole et que les employés de l'État jouissent d'une sécurité totale d'emploi.

Autre anomalie du régime. Selon le modèle privé, l'employeur qui fabrique un produit ou rend un service et qui le vend est aussi celui qui négocie la convention, qui l'applique ensuite et qui rencontre le paiement des salaires, ainsi que les autres obligations de la convention collective. Dans le secteur public, ce sont les technocrates qui négocient, syndicaux et gouvernementaux (ceux-ci appuyés et dirigés par quelques ministres du Cabinet), mais ce sont des corps distincts qui appliquent la convention, c'est l'Assemblée nationale qui doit ensuite voter les budgets pour rencontrer les

obligations contractées, et finalement c'est le public qui paye. La logique ne semble pas le signe distinctif d'un tel régime.

En établissant un certain type de négociation, on fait de nombreux choix, explicitement et implicitement. Au moment où le régime de négociation des secteurs public et parapublic a été introduit, on pouvait plaider ignorance quant à ses implications et à ses conséquences. Aujourd'hui ce n'est plus le cas. Combien de temps reporterons-nous encore certaines options fondamentales? Et je ne parle pas ici simplement des lois, même si leur importance est primordiale; je songe à des positions et à des attitudes de toute la société et de ses principaux représentants. Le maintien du *statu quo* constitue lui-même un choix par rapport à certains objectifs de base. Par exemple, tenons-nous davantage à la tradition du gouvernement responsable et de la responsabilité ministérielle, ou à un certain type de libre négociation collective pour les employés directs et indirects de l'État (encore qu'on pourrait soutenir qu'il ne s'agit plus d'une libre négociation entre les intéressés)? Accordons-nous plus de prix au droit de grève pour ces groupes de salariés, ou à la santé des malades et des vieillards, aux services essentiels de tous genres, électricité, eau, transport en commun ou autre? Ce serait une bien grande satisfaction pour nos rêves d'enfants gâtés que de tout avoir à la fois; mais les faits nous ont montré depuis 15 ans, que parmi ces objectifs, certains sont contradictoires.

Depuis 15 ans, nous avons cherché à améliorer les techniques de négociation dans les secteurs public et parapublic. Comme société, nous n'avons jamais eu le courage de dire clairement quelles étaient nos priorités. Ou, si nous les avons parfois exprimées dans des déclarations politiques peu compromettantes, nous n'avons jamais eu le courage de les mener à leur terme logique. Nous espérons toujours avoir tous les avantages de tous les systèmes. Nous aimerions bien plaire à tous, les politiciens, les administrateurs, les syndiqués et leurs représentants, et finalement s'il reste quelque chose du gâteau, le public. Tant que les biens économiques, sous quelque régime que nous vivions, seront limités, il faudra nous entendre sur les règles du partage. La philosophie dont nous sommes tous imbibés, quel que soit notre discours, est celle du toujours plus, pour soi-même et pour son propre groupe. Dans cette perspective, toute recherche de mécanismes et de techniques pour résoudre le problème des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic est vouée à l'échec, un échec plus ou moins important et plus ou moins lointain, mais un échec inévitable. En cela, comme en beaucoup d'autres choses, le passé est garant de l'avenir.

Annexe 1

Histoire de la négociation collective dans le secteur public

	<i>Lois générales</i>	<i>Lois spécifiques</i>	<i>Événements principaux</i>
1944	Loi des relations ouvrières Loi des différends entre les services publics et leurs salariés (droit de grève remplacé par l'arbitrage)		
1946		Loi de la C.I.C. (Corporation des instituteurs catholiques)	Négociation locale dans les hôpitaux et les commissions scolaires
1961		Loi de l'assurance-hospitalisation	Négociation régionale dans les hôpitaux
1964	Code du travail, art. 99 (droit de grève à tous les salariés, excepté policiers et pompiers)		
1965		Loi de la fonction publique (Bill 55) (négociation et droit de grève aux fonctionnaires)	
1966			1 ^{re} ronde de négociation: fonctionnaires 1 ^{re} grève prov. des hôp.
1967		Loi assurant... dans le secteur scolaire (Bill 25) Loi du ministère de la fonction publique	Grèves régionales nombreuses des enseignants 2 ^e ronde de négociation: fonctionnaires hôpitaux enseignants
1971-72		Loi du régime de négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux (Bill 46) Bill 19	3 ^e ronde de négociation: secteurs public et parapublic (péripublic en partie) front commun syndical
1975-76		Loi sur les négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux (Bill 95) Bills 253, 23 et 61	4 ^e ronde de négociation: fonctionnaires hôpitaux écoles et collèges
1978-79	Loi modifiant le Code du travail (projet de loi 45) Loi modifiant le Code du travail (projet de loi 59)	Loi sur l'organisation des parties patronale et syndicale... (projet de loi 55) Loi sur la fonction publique (projet de loi 50) P.L. 62, 88('79), 113('80), 22('81)	5 ^e ronde de négociation